

地方自治体による高齢者向けフリーパス

人と環境にやさしい交通をめざす協議会

一般社団法人交通環境整備ネットワーク 入江 聡

in3let@kmd.biglobe.ne.jp

はじめに

前回の上田大会（2024年3月開催）では鉄道会社が独自に実施する高齢者向け定期券制度を取り上げた。今回は地方自治体を実施する高齢者向けフリーパス制度に焦点を当て、その導入状況、効果、課題を整理する。特に鉄道利用を含む制度を中心に分析した。

1. 制度

高齢者向け交通助成制度は大きく四つに分類でき、そのうちフリーパスは「利用無制限」「上限回数制」「上限金額制」に分けられる。

制度	(適用年齢)自治体名
フリーパス	利用無制限 (70)東京都、横浜市、(75)京都市
	上限回数制 (65)名古屋市
	上限金額制 (70)札幌市、仙台市、宇都宮市、寝屋川市、福岡市、(75)福島市、生駒市
運賃割引	(65)富山市、堺市、岡山市、(70)弘前市、松本市、大阪市、神戸市、高松市、綾川町、熊本市、鹿児島市
回数券支給	(65)池田町（岐阜県）、(70)小樽市、三島市、田原市、松江市、(75)伊豆の国市、(80)函南町、伊豆市
ポイント還元	(70)函館市、長崎市

フリーパス制度は1967年の鹿児島市を皮切りに、1970年代に政令指定都市を中心に急速に広がった。1972年の大阪市、1973年の仙台市・東京都・名古屋市・京都市・神戸市をはじめ、横浜市、札幌市、福岡市などが相次いで導

入した。なお、他制度に変更した自治体もある。

名古屋市の敬老パスはJR・名鉄・近鉄まで対象に含む点で例外的である。他自治体のフリーパスは公営交通や第三セクター鉄道に限定される。

1980年代には回数券支給が増え、2000年以降は運賃割引制度が主流となった。

2. 予算額

フリーパスを採用する政令指定都市の2025年度予算を見ると、利用者負担金を設定しても自治体負担が極めて大きい。

(単位：億円)

自治体	予算	負担金総額	負担率	利用上限
東京都	229.8	不明	—	なし
横浜市	137.3	19.7	14%	なし
京都市	42.8	※ 9.1	16%	なし
名古屋市	128.1	10.7	8%	730回
札幌市	68.0	12.2	18%	7万円
仙台市	30.6	4.1	13%	12万円
福岡市	20.0	なし	0%	12,000円

※京都市の負担金総額は2022年度

利用者負担率は概ね8~18%にとどまり、残りを自治体が負担している。利用者負担金は所得に応じて変動する。例えば京都市では生活保護受給者は負担なし、所得400万円以上で3万円だが、所得700万円以上は交付対象外となる。東京都では2024年に負担金を20,510円（所得135万円以上）から12,000円に引き下げた。

宇都宮市、寝屋川市、福岡市、福島市、生駒

市は利用者負担金を徴収していない。

予算額と一般会計予算に占める割合は、最低が寝屋川市の 0.09%、最高が名古屋市の 0.79% である。予算額が最も大きい東京都で 0.33% である。

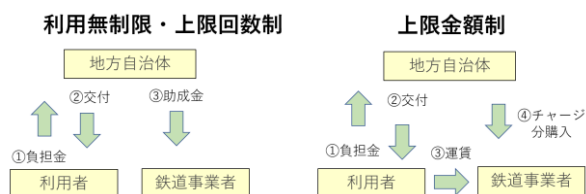
3. 適用年齢

適用年齢は自治体によって大きく異なり、最低の 65 歳から、70 歳以上が最も多く、75 歳以上、80 歳以上もある。

京都市生駒市では制度見直しの一環として、適用年齢を 70 歳から 75 歳に段階的に引上げている。札幌市でも 2026 年度から利用上限額の引下げとともに、適用年齢を 70 歳から 75 歳に段階的に引上げることが決まっている。

4. フリーパスの事業者助成

地方自治体から利用者、協力事業者への助成の流れを示した。



自治体から交通事業者への助成の仕組みには課題もある。例えば横浜市では、市営地下鉄が「助成金算出に用いる乗車人員と単価が実態と乖離し、2018 年度で約 16 億円不足している」と指摘しており、制度設計と実際の利用実態のズレが過度な事業者負担を生んでいる。

5. 制度変更

制度変更も多く、利用無制限のフリーパスは利用者負担金の徴収のほか、上限金額制・回数制や運賃割引へ移行した自治体が複数ある。フリーパス嚆矢の鹿児島市も 2006 年に、運賃の 1/3 を負担する運賃割引に制度変更した。

背景には、高齢者人口の増加による事業費の膨張、利用者の過度利用、事業者負担の適正化、行政経営の見直しなどがある。

横浜市では年間 5,034 回の利用者が確認され、福島市では年間 70 万円弱、名古屋市では 80～100 万円分の利用があった例もあり、制度の持続性を揺るがす要因となった。

一方で、千葉市・静岡市・浜松市・西宮市・姫路市・広島市・豊橋市などでは制度そのものが廃止されている。理由は財政改革、高齢者施策の再編、目的外利用の増加、交通助成以外の施策への転換など多岐にわたる。なお西宮市や姫路市では鉄道を対象外としつつ、バス助成のみ継続するなど、部分的な維持が図られている。

6. 課題

総じて、高齢者向けフリーパス制度には、①制度変更・廃止が多い、②交通事業者への負担が過度になる場合がある、③利用可能な鉄道・バスに地域格差がある、という課題が存在する。

名古屋市のように JR や大手私鉄を含めることで利便性は向上するが、その分財政負担も増大する。

制度の持続可能性を確保するためには、事業費の上限、利用者負担率、一般会計に占める割合など、見直しのルールをあらかじめ設定し、高齢者人口増加に伴う制度の歪みを早期に調整できる仕組みが不可欠である。

おわりに

1960 年代から半世紀以上続くフリーパス制度は、社会状況の変化に応じて姿を変えてきた。現在は、利用者増と財政制約のはざまに、制度の再構築が避けられない段階にある。

高齢者の移動の自由を守りつつ、地域交通の持続性を確保するための新たなバランスを模索することが、自治体にとって重要な課題となる。